

Alingsås kommun

Granskning av elevhälsan



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Ansvarig nämnd	3
2.4. Avgränsning	3
2.5. Metod	3
2.6. Revisionskriterier.....	3
3. Elevhälsan inom Alingsås kommun.....	4
3.1. Elevhälsans organisation.....	4
3.2. Mål och riktlinjer	7
3.3. Systematiskt kvalitetsarbete	9
4. Samlad bedömning	12
4.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna	12
4.2. Slutsats	13

Bilagor:

Bilaga 1 Bakgrund till granskningen

Bilaga 2 Källförteckning

Bilaga 3 Revisionskriterier

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Alingsås kommun har EY genomfört en granskning av elevhälsan. Syftet med granskningen har varit att bedöma om barn- och ungdomsnämnden säkerställt att elevhälsan i Alingsås kommun bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Alingsås kommun har en centralt organiserad elevhälsa. För närvarande pågår ett arbete med att se över organisationsstrukturen. Vi bedömer att det är av vikt att gedigna nulägesanalyser genomförs innan eventuella organisationsförändringar utreds. Detta i syfte att kartlägga för- och nackdelar med respektive organisationsform och analysera risker och konsekvenser av eventuella förändringar.

Elevhälsans resurser fördelas utifrån elevantal. Vi anser att det finns utrymme för nämnden att på ett tydligare sätt fördela resurser utifrån behov. Detta i syfte att verka för ökad likvärdighet mellan skolorna.

Granskningen visar att tillgång till lokaler för elevhälsans verksamhet är ett utvecklingsområde. Frågan hör till viss del samman med antalet skolenheter. På de mindre skolenheterna uppger representanter från elevhälsan att det är svårt att hitta en arbetsplats. Exempelvis kan medarbetarna få sitta i personalrummet och skriva journalanteckningar. På vissa skolor beskrivs det också vara svårt att hitta lokaler att ha samtal med elever i.

I kommunens flerårsstrategi 2017-2019 har kommunfullmäktige gett barn- och ungdomsnämnden i uppdrag att förstärka insatserna för barn med särskilda behov. Nämnden inte antagit några nyckeltal för uppdraget. Vi anser att nämnden bör utveckla detta i syfte att kunna följa måluppfyllelsen.

Vidare visar granskningen att förvaltningen inte följer upp hur elevhälsans resurser nyttjas och fördelas. Exempelvis sker ingen uppföljning av antal elevhälsoärenden per skola eller väntetider till kontakt med skolpsykolog. Det sker inte heller uppföljning av i vilken mån de insatser som ges är åtgärdande eller förebyggande/främjande.

Vår sammanfattande bedömning är att barn- och ungdomsnämnden i huvudsak har säkerställt att elevhälsan i Alingsås kommun bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. I granskningen har vi identifierat ett antal utvecklingsområden. Vi rekommenderar barn- och ungdomsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att elevhälsans resurser fördelas kompensatoriskt utifrån skolenheternas behov.
- ▶ Genomföra nulägesanalys, inklusive risk- och konsekvensbedömningar, innan en eventuell utredning av organisationsförändring inom elevhälsan initieras.
- ▶ Säkerställa att det finns ändamålsenliga lokaler för elevhälsan och att elevhälsans behov beaktas i lokalförsörjningsprocessen.
- ▶ Utveckla nyckeltal till kommunfullmäktiges uppdrag att förstärka insatserna för barn med särskilda behov i syfte att kunna följa måluppfyllelsen.
- ▶ Stärka uppföljningen genom att systematiskt följa upp resursanvändningen inom elevhälsan.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Mot bakgrund av vad som framkommer i bilaga 1 och revisorernas risk- och väsentlighetsanalys har revisorerna i Alingsås kommun beslutat att genomföra en granskning av elevhälsan.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om barn- och ungdomsnämnden säkerställt att elevhälsan i Alingsås kommun bedrivs på ett ändamålsenligt sätt, det vill säga i enlighet med kommunfullmäktiges mål, lagstiftning och relevanta riktlinjer. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har nämnden säkerställt att elevhälsans organisation är ändamålsenlig utifrån de behov som finns i kommunens skolor samt relevanta riktlinjer, mål och föreskrifter?
- ▶ Har nämnden fastställt mål och uppdrag för elevhälsan utifrån fullmäktiges mål och nationella styrdokument?
- ▶ Hur följer barn- och ungdomsnämnden upp elevhälsans verksamhet och resultat?
- ▶ Finns det ett ändamålsenligt system för kvalitetsarbete?

2.3. Ansvarig nämnd

Granskningen avser barn- och ungdomsnämnden i Alingsås kommun.

2.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta elevhälsan inom grundskolan i egen regi i Alingsås kommun. Granskningen avgränsas vidare i enlighet med ställda revisionsfrågor.

2.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer, se källförteckning i bilaga 2. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten.

2.6. Revisionskriterier

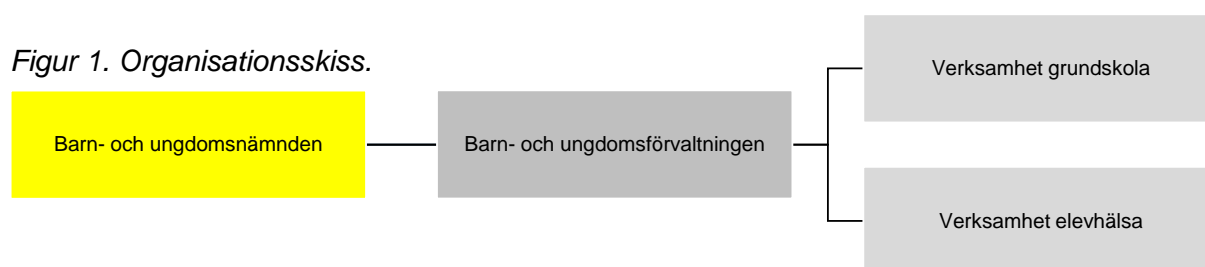
Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier som är aktuella i denna granskning är exempelvis kommunallagen, skollagen och kommunfullmäktiges mål i flerårsstrategin 2017. Samtliga revisionskriterier beskrivs i bilaga 3.

3. Elevhälsan inom Alingsås kommun

3.1. Elevhälsans organisation

Enligt skollagen ska det finnas en förebyggande och hälsofrämjande elevhälsa inom skolan som ska stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. I Alingsås kommun ansvarar barn- och ungdomsnämnden enligt nämndens reglemente för att fullgöra de uppgifter kommunen har som huvudman inom det offentliga skolväsendet. I ansvaret ingår att säkerställa att eleverna har tillgång till medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska kompetenser. Huvudmannen avgör hur mycket personal som ska finnas och vilken kompetens som behövs för att tillgodose elevernas behov.

Figur 1. Organisationsskiss.



Inom barn- och ungdomsförvaltningen finns *verksamhet för grundskola* och *verksamhet för elevhälsa*. Verksamheterna leds av varsin verksamhetschef. Inom verksamhet grundskola arbetar rektorer, pedagoger och annan skolpersonal. Inom verksamhet elevhälsa arbetar elevhälsans professioner, det vill säga specialpedagoger, kuratorer, psykologer, skolsköterskor och skolläkare. Skollagen ställer krav på tillgång till dessa professioner.

3.1.1. Resursfördelning

Enligt skollagen ska kommunen som huvudman fördela resurser till utbildning efter elevernas olika förutsättningar och behov. Barn- och ungdomsförvaltningen har upprättat en resursfördelningsmodell. Syftet med resursfördelningsmodellen är att beskriva hur grundbelopp samt tilläggsbelopp räknas ut för respektive skolenhet. Grundbeloppet innehåller ersättning för bland annat undervisning, läromedel, måltider och lokalhyra. Tilläggsbelopp kan utbetalas för enstaka elever med omfattande behov av särskilt stöd. I resursfördelningsmodellen finns också ett socioekonomiskt strukturbidrag som används för att fördela resurser mellan skolenheter utifrån en särskild modell. Modellen innebär att skolor med elever där exempelvis båda föräldrarna saknar gymnasial utbildning får ett särskilt socioekonomiskt strukturbidrag.

Elevhälsans personal är centraliserad under verksamhetschef för elevhälsan. Det innebär att medlen för elevhälsan inte fördelas ut till rektorer. Rektorerna är inte heller ansvariga chefer för elevhälsans personal. Personalen inom elevhälsan fördelas utifrån skolenheternas elevunderlag, men inte utifrån elevernas socioekonomiska situation. Samtliga medarbetare förutom specialpedagogerna delar sina tjänster mellan olika skolenheter. På respektive grundskola ska det enligt resursfördelningsmodellen finnas:

- ▶ 1 specialpedagog per 300 elever
- ▶ 1 kurator per 800 elever
- ▶ 1 skolsköterska per 500 elever
- ▶ 1 psykolog per 1 150 elever

En sammanställning över antalet årsarbetare inom elevhälsan visar att det finns personal för att tillgodose detta för respektive funktion.

I granskningen har vi gjort en jämförelse över antalet medarbetare inom elevhälsan inom sex kommuner inom Göteborgsregionens kommunalförbund (GR)¹. Sammanställningen visar att Alingsås kommun har färre kuratorer per 800 elever än övriga tillfrågade kommuner. Vad gäller skolsköterska och skolpsykolog har Alingsås kommun något färre anställda per elev än merparten av de övriga kommunerna.

Tabell 1. Antal medarbetare inom elevhälsan relaterat till Alingsås kommuns resursfördelningsmodell.

	Specialpedagog per 300 elever	Kurator per 800 elever	Skolsköterska per 500 elever	Skolpsykolog per 1 150 elever
Alingsås kommun	1,4	1,0	1,0	1,0
Ale kommun	0,9	1,9	1,2	1,2
Kungsbacka kommun	1,8	1,2	1,1	1,3
Lerums kommun	1,8	1,8	1,1	0,9
Partille kommun	<i>Uppgift saknas</i>	1,2	0,9	1,2
Tjörns kommun	1,0	1,4	1,3	1,1
Öckerö kommun	<i>Uppgift saknas</i>	1,6	1,3	0,8

Källa: Mailkorrespondens med förvaltningen i respektive kommun.

Vid intervjuer beskrivs det finnas behov av ytterligare personal inom elevhälsan, särskilt psykologer. Sammanställningen ovan visar att Alingsås kommun har färre skolpsykologer per elev än Ale, Kungsbacka, Partille och Tjörns kommuner, men fler än Lerum och Öckerö kommuner². I samband med att nämnden godkände delårsbokslutet per augusti 2017 äskade nämnden medel till en förstärkt elevhälsa. Nämnden skriver i delårsbokslutet att de personalgrupper som ska arbeta specifikt hälsofrämjande och förebyggande är överbelastade. Det innebär att de inte kan tillfredsställa verksamhetens behov. Därför anser nämnden att det behövs en förstärkning om 3 mnkr som ska användas till exempelvis psykologer och kuratorer. Vid granskningens genomförande har äskandet ännu inte behandlats av kommunfullmäktige.

¹ En förfrågan över antalet anställda inom elevhälsan samt antalet elever inom grundskolan skickades ut till elva kommuner inom GR. Sex kommuner återkom med svar.

² Sveriges psykologförbund rekommenderar att det ska finnas minst en psykolog per 500 elever (se psykologforbundet.se i källförteckningen). Det uppnår inte någon av kommunerna.

Vid intervjuer beskrivs såväl styrkor som utmaningar med elevhälsans centraliserade organisation. En styrka som lyfts är att organisationen skapar förutsättningar att fördela elevhälsans personalresurser mellan olika skolenheter utifrån behov. Om det under en period finns ökat behov av stöd på en skola kan elevhälsans personal tillfälligt ägna mer tid där. En centraliserad elevhälsa beskrivs också bidra till att elevhälsans arbete bedrivs likartat över kommunen. Ytterligare en styrka som nämns är att den centrala organisationen bidrar till kunskapsutbyte och kollegialt samarbete mellan elevhälsans personal. Personalen inom elevhälsan har återkommande gemensamma arbetsplatsträffar (APT).

En utmaning med den nuvarande organisationen uppges vara att medarbetar- och samverkansfrågor hanteras av två verksamhetschefer. Det beskrivs leda till parallellprocesser där exempelvis samverkanssvårigheter behöver hanteras i flera olika led. Förvaltningschefen uppges att utmaningar såsom ökad personalomsättning och kompetensbrist i skolans samtliga yrkeskategorier är en annan bidragande orsak till att parallellprocesserna har ökat. En av de intervjuade menar att en annan svårighet är att elevhälsans personal tenderar att ägna mer fokus åt strategiska frågor i en centraliserad organisation, vilket leder till att mindre tid läggs på operativt elevarbete ute på skolorna.

I nämndens flerårsstrategi framkommer att det pågår ett arbete med att se över förvaltningens organisationsstruktur. Frågan är ännu på diskussionsstadiet och inga beslut har fattats.

I Alingsås kommun finns totalt 17 grundskolor. De minsta har omkring fyrtio till femtio elever. Nämnden har genomfört en utredning om att minska antalet enheter inom grundskolan. Skälet till att minska antalet skolenheter är dels ekonomiska, dels att bättre kunna uppnå legitimations- och behörighetskrav på skolorna. I nämndens delårsbokslut 2017 framkommer att färre antal skolenheter också skulle förbättra arbetsmiljön för elevhälsans personal. Vid intervjuer med representanter från elevhälsan framkommer att mycket tid går åt till att åka mellan skolenheter, vilket leder till mindre tid till eleverna. Elevhälsans personal har inte möjlighet att vara på plats på de mindre skolenheterna i samma utsträckning vilket skapar viss ojämlikhet och sämre förutsättningar att arbeta förebyggande och främjande. Frågan om en eventuell minskning av antalet skolenheter ska enligt nämndens delårsbokslut beredas vidare.

Ett ytterligare utvecklingsområde inom elevhälsan är tillgång till lokaler. Frågan hör till viss del samman med antalet skolenheter. Elevhälsans personal har en fast arbetsplats på någon av de skolor där de arbetar, men får flytta runt i mån av plats på de andra. På de mindre skolenheterna uppges representanter från elevhälsan att det är svårt att hitta en arbetsplats. Exempelvis kan medarbetarna få sitta i personalrummet och skriva journalanteckningar. På vissa skolor beskrivs det också vara svårt att hitta lokaler att ha samtal med elever i. Elevhälsans personal får ibland gå och leta efter ett rum tillsammans med eleven. Det kan vara känsligt då inte alla elever vill att omgivningen ska känna till kontakten med elevhälsan. Enligt representanter från elevhälsan finns problem med lokaler i vissa fall även på nyare skolor. Till exempel framkommer att det inte finns några lokaler som är avsedda för elevhälsan på Stadsskogenskolan.

3.1.2. Vår bedömning

Barn- och ungdomsnämnden ansvarar för kommunens skyldigheter inom det offentliga skolväsendet. Skollagen ställer krav på tillgång till medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska enligt skollagen främst vara förebyggande och hälsofrämjande.

Granskningen visar att förvaltningen har de formella kompetenser som skollagen ställer krav på inom elevhälsan. Antal personal följer också resursfördelningsmodellens krav per skola. Samtidigt finns svårigheter att tillgodose tillgång till psykolog och kurator. Det finns också utmaningar att tillgodose tillgång till elevhälsokompetens vid de små skolenheter som finns inom kommunen, samt att tillgodose tillgång till ändamålsenliga lokaler.

Vi bedömer att nämnden delvis har vidtagit åtgärder för att uppnå en ändamålsenlig organisation utifrån de behov som finns. Detta utifrån att skolenheterna har tillgång till de kompetenser som krävs enligt skollagen. Vi anser dock att resurserna endast delvis är fördelade utifrån skolenheternas behov. Skollagen ställer krav på en likvärdig utbildning. I Alingsås kommun är elevhälsans resurser fördelade utifrån elevantal enligt förvaltningens resursfördelningsmodell, men inte utifrån skolenheternas socioekonomiska struktur eller annan analys av elevernas behov. Den centrala elevhälsoorganisationen skapar till viss del förutsättningar att kunna fördela elevhälsans resurser utifrån behov vid respektive skolenhet. Vi ser dock att nämnden hade kunnat fördela resurserna än mer kompensatoriskt genom att aktivt styra elevhälsans resurser dit behoven är störst och inte enbart utifrån elevantal.

Nämnden ska enligt delårsbokslutet bereda frågan om antalet skolenheter och se över organisationsstrukturen. Vår uppfattning är att det finns för- och nackdelar med både centraliserade och decentraliserade elevhälsoorganisationer. Vi bedömer därför att det är av vikt att gedigna nulägesanalyser genomförs före det att eventuella organisationsförändringar utreds. Detta i syfte att kartlägga för- och nackdelar med respektive organisationsform och analysera risker och konsekvenser av eventuella förändringar. Exempelvis bör aspekter såsom förutsättningar för kompetensförsörjning inom elevhälsan, förutsättningar för likvärdig tillgång till elevhälsokompetens och möjligheterna att tillgodose behov på samtliga skolenheter beaktas.

3.2. Mål och riktlinjer

I kommunens flerårsstrategi 2017-2019 har barn- och ungdomsnämnden fått i uppdrag att ytterligare stärka insatserna för barn och unga med särskilda behov. I flerårsstrategin har kommunfullmäktige även beslutat om ett antal prioriterade mål. I barn- och ungdomsnämndens flerårsstrategi har nämnden brutit ner mål och uppdrag till åtaganden.

Figur 2. Åtaganden utifrån kommunfullmäktiges mål och uppdrag i flerårsstrategi 2017-2019

	Kommunfullmäktige mål: I Alingsås är det tryggt, säkert och välkomnande	Kommunfullmäktiges uppdrag: Ytterligare förstärka insatserna för barn med särskilda behov
Nämndens åtagande	Förbättra studieron	Stärka insatserna för barn med särskilda behov
Förvaltningens åtagande	Stärka det förebyggande och hälsofrämjande arbetet	Öka tillgänglighet och delaktighet för alla elever

Arbetet med nämndens åtaganden har följts upp i vår- och delårsbokslut. I vårbokslutet framkommer att arbetet med åtagandena påbörjats. I delårsbokslutet har nämnden bedömt att åtagandet om att förbättra studieron är delvis genomfört. De nyckeltal som ligger till grund för bedömningen av måluppfyllelsen är resultat från två elevenkäter. I den ena enkäten hade Alingsås kommun något lägre resultat avseende studiero än snittet inom Göteborgsregionens kommunalförbund (GR). För den andra enkäten hade kommunen samma index som snittet i riket. Även åtagandet om att förstärka insatserna för barn med särskilda behov bedömdes som delvis genomfört i delårsbokslutet. För det åtagandet finns inte några nyckeltal angivna i flerårsstrategin. Av rapporteringen i delårsbokslutet beskrivs att förvaltningen påbörjat en kompetenssatsning avseende neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

I nämndens internkontrollplan 2017 har elevhälsan uppmärksammats som en process med hög riskfaktor eller där nuvarande organisation behöver ses över. Den risk som uppmärksammats är att elevhälsan inte främst arbetar förebyggande och främjande. Området har kontrollerats genom att fråga rektorer hur elevhälsan arbetar på de olika enheterna. Internkontrollplanen har följts upp i en bilaga till nämndens delårsbokslut. Där framgår att elevhälsan har haft fokus på frågan under flera år. Det beskrivs dock ha varit svårt att organisera det förebyggande och främjande arbetet då pedagoger och till viss del även rektorer fortfarande ser elevhälsan främst som en åtgärdande resurs. Av uppföljningen framgår att föreläsning från Bergsjöskolan och presentation från egna framgångsrika team har gett effekt. Fler och fler skolor har kontinuerliga möten mellan arbetslag och elevhälsa för att ge handledning och stöd. Elevhälsan har också blivit mer synlig i verksamheten genom att exempelvis komma till klassrummen och presentera sig för elever och lärare.

Vid intervjuer beskriver elevhälsans personal att man upplevt ett ökat fokus på det förebyggande och hälsofrämjande arbetet under året. Mot bakgrund av Skolverkets tillsyn har särskilda insatser genomförts vid Stora Mellby skola för att stärka det förebyggande och hälsofrämjande arbetet³. Där har elevhälsans personal blivit tydligare med vilka dagar de kommer att vara på plats på skolan så att det är känt bland lärare och elever. Elevhälsans

³ Skolinspektionen genomförde under våren 2015 tillsyn av förskoleklass och grundskola i Alingsås kommun. Av tillsynen framkom att elevhälsan vid Stora Mellby skola inte främst användes för förebyggande och hälsofrämjande insatser. Då bristerna inte avhjälpats fick kommunen i mars 2016 ett föreläggande förenat med vite. Bristerna bedömdes avhjälpas i februari 2017

personal har också besökt klasser. Vid intervjuer framkommer också att förvaltningen haft ett större fokus på att uppfatta ogiltig frånvaro för att tidigt fånga upp elever i behov av stöd. Förvaltningen har upprättat en handlingsplan för ogiltig frånvaro.

3.2.1. Vår bedömning

Enligt kommunallagen ansvarar barn- och ungdomsnämnden för att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges mål och riktlinjer samt att den interna kontrollen är tillräcklig.

Utifrån kommunfullmäktiges mål och uppdrag i flerårsstrategin 2017-2019 har nämnden fastställt åtaganden med koppling till elevhälsoarbetet. Några av åtagandena har haft fokus på att öka det förebyggande och hälsofrämjande arbetet. Nämnden har även kontrollerat risken för att elevhälsan inte främst arbetar förebyggande och hälsofrämjande i sin internkontrollplan. Uppföljningar visar att ett arbete med såväl åtaganden som internkontroll påbörjats. Utifrån detta bedömer vi att nämnden har fastställt mål och uppdrag för elevhälsan. Vi anser dock att nämnden bör utveckla nyckeltal till kommunfullmäktiges uppdrag att förstärka insatserna för barn med särskilda behov i syfte att kunna följa målpåfyllelsen.

3.3. Systematiskt kvalitetsarbete

Enligt skollagen ska huvudmannen bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete för att planera, följa upp och utveckla utbildningen. Ett sådant arbete ska även genomföras på skolenhetsnivå under medverkan av lärare, övrig personal och elever. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Förvaltningen har ett dokumenterat ledningssystem för elevhälsans medicinska samt psykologiska insats. Ledningssystemet beskriver exempelvis rutiner, arbetet med egenkontroll och samverkan med andra vårdgivare. Arbetet med det systematiska kvalitetsarbetet följs årligen upp i en patientsäkerhetsberättelse. I februari 2017 godkände nämnden patientsäkerhetsberättelse 2016 för elevhälsans medicinska samt psykologiska insats. Därtill upprättas årligen en verksamhetsberättelse för barn- och elevhälsan i enlighet med den årsplanering som nämnden beslutat om. I september tog nämnden del av verksamhetsberättelse för barn- och elevhälsan 2017 vilken även omfattar en verksamhetsberättelse för elevhälsans medicinska insats.

Som en del av det systematiska kvalitetsarbetet genomför nämnden årligen fyra kvalitetsträffar. Vid kvalitetsträffarna träffar nämndens ledamöter förskolechefer, rektorer och förvaltningsledning. I oktober 2017 genomförde nämnden en kvalitetsträff med fokus på särskilt stöd och elevhälsan. Nämndens ordförande uppger att de diskuterade elevhälsans samarbete med primärvården och barn- och ungdomspsykiatri (BUP). Vid intervjuer framkommer att det finns viss utvecklingspotential gällande samverkan med BUP. Representanter från elevhälsan uppger att BUP anser att elevhälsan ska vara första linjens psykiatri trots att elevhälsans uppdrag enbart avser problem i lärandet. I oktober 2016 undertecknade nämndens presidium en skrivelse till Västra hälso- och sjukvårdsnämnden samt BUP angående brister i vårdkedjan för barn och unga med psykisk ohälsa.

3.3.1. Systematiskt kvalitetsarbete på skolenheterna

På skolenheterna bedrivs det systematiska kvalitetsarbetet genom att årligen upprätta nulägesanalyser och arbetsplaner. Strukturen för skolornas nulägesanalyser följer en mall och innehåller:

- ▶ Skolans arbete med normer och värden, kunskaper, utveckling och lärande samt ansvar och inflytande
- ▶ Utvecklingsplan som beskriver skolenhetens inre utvecklingsarbete under läsåret
- ▶ Kunskapsuppföljning som med hjälp av statistik redovisar hur väl eleverna uppnått kunskapsmålen, närvaro samt arbetet med särskilt stöd
- ▶ Resultat från elev- och föräldraenkäter
- ▶ Plan mot diskriminering och kränkande behandling

I granskningen har vi tagit del av ett antal nulägesanalyser. Där framkommer att flera av skolenheterna har haft ett utvecklingsarbete avseende elevhälsan under läsåret. Det gäller exempelvis att öka kunskaperna kring neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, förtäta antalet dialogmöten mellan elevhälsan och den pedagogiska personalen samt att utveckla elevens trygghet i skolan och elevhälsomötena. Vid intervjuer framkommer att skolornas underlag till nulägesanalyserna varierar i omfattning och kvalitet, vilket medför att statistiken i vissa fall inte anses tillförlitlig.

Skolenheterna upprättar arbetsplaner utifrån vad som framkommer i nulägesanalyserna. I arbetsplanerna beskrivs verksamheten på respektive skolenhet på ett övergripande sätt. Exempelvis beskrivs hur skolan arbetar för att uppfylla läroplanens mål, läsårets utvecklingsarbete och hur arbetets följs upp. De arbetsplaner vi tagit del av innehåller också flera aktiviteter på skolenhetsnivå som syftar till att arbeta förebyggande och hälsofrämjande. Exempel på sådana aktiviteter är lärarstyrda lekar under rast, fadderverksamhet, fasta platser i matsalen, kartläggning av hur elever upplever skolmiljön och att elevhälsoteamet aktivt deltar i klasser i behov av insatser. Aktiviteterna följs upp genom utvecklingssamtal, elevenkäter, klassråd och rektors kontinuerliga besök i verksamheten. Arbetsplanen följs också upp genom nästkommande års nulägesanalys.

Utöver detta framkommer av protokoll att nämnden löpande följer elevhälsans arbete under året. På individnivå får nämnden löpande rapportering om elevhälsans arbete genom att ta del av rapporteringar om anmälningar om kränkande behandling. I juni tog nämnden del av resultatet av en regiongemensam elevenkät. I enkäten har elever i årskurs 5 samt 9 och vårdnadshavare fått besvara frågor om olika områden, varav elevhälsan är ett. I undersökningen ligger resultatet för Alingsås kommun vad gäller elevhälsa strax under snittet i riket. Resultat från elevenkäten finns även per skola och har använts som underlag i nulägesanalyserna.

Vi kan samtidigt konstatera att det inte sker någon systematisk uppföljning av elevhälsans resultat. Förvaltningen inte upp hur elevhälsans resurser nyttjas och fördelas. Exempelvis sker ingen uppföljning av antal elevhälsoärenden per skola eller väntetider till kontakt med

skolpsykolog. Det sker inte heller uppföljning av i vilken mån de insatser som ges är åtgärdande eller förebyggande/främjande.

3.3.2. Vår bedömning

Enligt skollagen ska huvudmannen ha ett systematiskt kvalitetsarbete för att planera, följa upp och utveckla utbildningen. Kommunallagen anger att nämnden ska se till att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt. I detta ingår att kontinuerligt följa upp verksamheten.

I granskningen framkommer att förvaltningen har ett dokumenterat ledningssystem för elevhälsans medicinska och psykologiska insats. På verksamhetsnivå bedrivs det systematiska kvalitetsarbetet genom att respektive skolenhet årligen upprättar en nulägesanalys och en arbetsplan, där elevhälsans arbete delvis beaktas. Utifrån den dokumentation vi har tagit del av anser vi att det på ett tydligt sätt går att följa skolornas systematiska kvalitetsarbete i deras respektive nulägesanalyser och arbetsplaner. Nämnden följer också elevhälsans arbete genom att årligen ta del av patientsäkerhetsberättelser och verksamhetsberättelse för elevhälsan. Nämnden har även tagit del av resultat från elevenkäter och genomfört en kvalitetsträff med fokus på elevhälsan tillsammans med förvaltningen.

Granskningen visar att det inte sker någon uppföljning av hur elevhälsans resultat vad gäller exempelvis resursnyttjande, vare sig på skolnivå eller på förvaltningsövergripande nivå.

Vi bedömer sammantaget att barn- och ungdomsnämnden i vissa aspekter följer upp elevhälsans verksamhet och resultat på ett ändamålsenligt sätt. Det finns ett ändamålsenligt system för kvalitetsarbete. Det kan däremot ifrågasättas i vilken utsträckning nämnden kan följa upp att eleverna har tillgång till rätt kompetenser och fördela resurser på ett ändamålsenligt sätt. Detta mot bakgrund av att nämnden inte följer upp hur elevhälsans resurser nyttjas. Utifrån fullmäktiges mål har förvaltningen åtagit sig att stärka det främjande och förebyggande arbetet. För att kunna följa måluppfyllelsen i detta hänseende bedömer vi att nämnden bör följa upp hur stor andel av elevhälsans arbete som är förebyggande respektive åtgärdande.

4. Samlad bedömning

4.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<p>Har nämnden säkerställt att elevhälsans organisation är ändamålsenlig utifrån de behov som finns i kommunens skolor samt relevanta riktlinjer, mål och föreskrifter?</p>	<p>Vi bedömer att nämnden i huvudsak har vidtagit åtgärder för att uppnå en ändamålsenlig organisation utifrån de behov som finns. Nämnden har fastställt en resursfördelningsmodell som efterlevs vad gäller tillgång till elevhälsopersonal. Det finns dock svårigheter att tillgodose elevernas behov av psykologkompetens. Det finns också svårigheter att säkerställa förebyggande och främjande arbete vid små skolenheter. Diskussioner om elevhälsans framtida organisation pågår. Vi bedömer att det är av vikt att nulägesanalyser med risk- och konsekvensbedömningar genomförs före det att organisationsförändringar utreds.</p>
<p>Har nämnden fastställt mål och uppdrag för elevhälsan utifrån fullmäktiges mål och nationella styrdokument?</p>	<p>Vi bedömer att nämnden har fastställt mål och uppdrag för elevhälsan. Nämnden har brutit ned fullmäktiges mål och uppdrag i åtaganden. Nämnden har även kontrollerat risken för att elevhälsan inte arbetar förebyggande och främjande i sin internkontrollplan.</p>
<p>Finns det ett ändamålsenligt system för kvalitetsarbete?</p>	<p>Vi bedömer att det finns ett ändamålsenligt system för kvalitetsarbete. Förvaltningen har ett dokumenterat ledningssystem för elevhälsan. På verksamhetsnivå bedrivs det systematiska kvalitetsarbetet genom att respektive skolenhet årligen upprättar en nulägesanalys och en arbetsplan.</p>
<p>Hur följer barn- och ungdomsnämnden upp elevhälsans verksamhet och resultat?</p>	<p>Nämnden har tagit del av patientsäkerhetsberättelser, verksamhetsberättelse för elevhälsan och resultat från elevenkäter. Utöver detta bedömer vi att nämnden bör följa upp resursanvändningen inom elevhälsan i syfte att kunna säkerställa att eleverna har tillgång till rätt kompetenser och kunna fördela resurser på ett ändamålsenligt sätt.</p>

4.2. Slutsats

Syftet med granskningen har varit att bedöma om barn- och ungdomsnämnden säkerställt att elevhälsan i Alingsås kommun bedrivs på ett ändamålsenligt sätt, det vill säga i enlighet med kommunfullmäktiges mål, lagstiftning och relevanta riktlinjer. Utifrån syftet och grunderna för ansvarsprövning bedömer vi att nämnden i huvudsak har säkerställt detta.

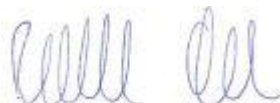
I granskningen har vi identifierat ett antal utvecklingsområden. Rekommendationer lämnas då revisorerna iakttagit brister inom ramen för granskningen. Rekommendationerna syftar till att utveckla och förbättra verksamheten. Revisionen följer kontinuerligt upp vilka åtgärder nämnderna vidtagit för att åtgärda givna rekommendationer. Vi rekommenderar barn- och ungdomsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att elevhälsans resurser fördelas kompensatoriskt utifrån skolenheternas behov.
- ▶ Genomföra nulägesanalys, inklusive risk- och konsekvensbedömningar, innan en eventuell utredning av organisationsförändring inom elevhälsan initieras.
- ▶ Säkerställa att det finns ändamålsenliga lokaler för elevhälsan och att elevhälsans behov beaktas i lokalförsörjningsprocessen.
- ▶ Utveckla nyckeltal till kommunfullmäktiges uppdrag att förstärka insatserna för barn med särskilda behov i syfte att kunna följa måluppfyllelsen.
- ▶ Stärka uppföljningen genom att systematiskt följa upp resursanvändningen inom elevhälsan.

Göteborg den 12 december 2017



Elin Mausén
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Rebecka Rask
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Liselott Daun
Certifierad kommunal yrkesrevisor och kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1 – Bakgrund till granskningen

I skollagen framgår att det ska finnas en förebyggande och hälsofrämjande elevhälsa inom skolan som ska stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till kompetenser såsom skolläkare, psykolog och kurator. Det ska också finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser tillgodoses. Ansvar för elevhälsan åligger huvudmannen. I Alingsås kommun ansvarar barn- och ungdomsnämnden för att fullgöra kommunens uppgifter inom det offentliga skolväsendet i bland annat grundskolan.

I Alingsås kommuns patientsäkerhetsberättelse för elevhälsans psykologiska insats 2016 framkommer att psykologerna har en hög arbetsbelastning, vilket beskrivs som oroande för patientsäkerheten. Den ökade arbetsbelastningen beror på att elevantalet ökat under ett antal år samt ett högre tryck på utredande, förebyggande och hälsofrämjande insatser. I barn- och ungdomsnämndens internkontrollplan 2017 har barn- och elevhälsan pekats ut som en av de processer som har en hög riskfaktor eller där nuvarande organisation behöver ses över. Utifrån kommunfullmäktiges mål om ett tryggt, säkert och välkomnande Alingsås har förvaltningen under året åtagit sig att stärka det förebyggande och hälsofrämjande arbetet. I flerårsstrategi 2017 har kommunfullmäktige även gett barn- och ungdomsnämnden i uppdrag att ytterligare förstärka insatserna för barn med särskilda behov.

Skolinspektionen genomförde under våren 2015 tillsyn av förskoleklass och grundskola i Alingsås kommun. Av tillsynen framkom att elevhälsan vid en av kommunens skolenheter inte främst användes för förebyggande och hälsofrämjande insatser, varpå kommunen fick ett föreläggande. Då bristerna inte avhjälpats fick kommunen i mars 2016 ett föreläggande förenat med vite. Bristerna bedömdes avhjälpas i februari 2017.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående och sin väsentlighets- och riskanalys 2017 beslutat att genomföra en granskning av elevhälsan. I *God revisionsred i kommunal verksamhet* framgår de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarstagande i styrelse och nämnder. Ansvarsgrunder som är relevanta i denna granskning är bland annat risken för bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll.

Bilaga 2 – Källförteckning

Intervjuer

- ▶ Förvaltningschef
- ▶ Nämndens presidium
- ▶ Verksamhetschef grundskola
- ▶ Verksamhetschef elevhälsa
- ▶ Representanter från elevhälsan (specialpedagoger, skolsjuksköterska, kurator och psykolog)

Dokumentation

- ▶ Barn- och ungdomsnämndens delårsbokslut 2017 med bilaga
- ▶ Barn- och ungdomsnämndens flerårsstrategi 2017-2019
- ▶ Barn- och ungdomsnämndens protokoll januari – oktober 2017
- ▶ Barn- och ungdomsnämndens vårbokslut 2017
- ▶ Flerårsstrategi 2017-2019 för Alingsås kommun
- ▶ Ledningssystem för elevhälsans medicinska insats
- ▶ Ledningssystem för elevhälsans psykologiska insats
- ▶ Nulägesanalyser samt arbetsplaner för läsåret 2016/2017 från:
 - Gustav Adolfsskolan
 - Lendahlsskolan
 - Nolhagaskolan
 - Stadsskogensskolan
 - Ödenäs skola
 - Östlyckeskolan
- ▶ Patientsäkerhetsberättelse för elevhälsans medicinska insats 2016
- ▶ Patientsäkerhetsberättelse för elevhälsans psykologiska insats 2016
- ▶ Psykologförbundet.se: <http://psykologforbundet.se/aktuella-fragor/Forbundet-tycker/>
Hämtad den 5 december 2017 kl. 15.20
- ▶ Resursfördelning barn och ungdom – generella principer och prestationsersättningar
- ▶ Skrivelse angående brist i vårdkedjan för barn och unga med psykisk ohälsa – synpunkter på samverkan med primärvården och BUP (Dnr 2016.370 BUN)
- ▶ Verksamhetsberättelse för barn- och elevhälsan 2016

Bilaga 3 – Revisionskriterier

Kommunallagen (1991:900)

Enligt kommunallagen 6 kap. 7 § ska nämnderna se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Skollagen (2010:800)

I skollagen 25-28 §§ framkommer att det ska finnas elevhälsa för elever i grundskolan. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande. Elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas. Det ska finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses.

Enligt skollagen 4 kap. 3-4 §§ framgår att varje huvudman systematiskt ska planera, följa upp och utveckla utbildningen. Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen ska även genomföras på skolenhetsnivå.

Kommunfullmäktiges mål och uppdrag i flerårsstrategi 2017-2019

I kommunens flerårsstrategi har kommunfullmäktige gett barn- och ungdomsnämnden i uppdrag att ytterligare förstärka insatserna för barn med särskilda behov. Kommunfullmäktige har även antagit ett mål om att det i Alingsås är tryggt, säkert och välkomnande.